

I - Les impératifs économiques de la politique étrangère du Canada

Claude Masson

Volume 1, numéro 2, 1970

La révision de la politique étrangère du Canada

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700014ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700014ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Masson, C. (1970). I - Les impératifs économiques de la politique étrangère du Canada. *Études internationales*, 1(2), 6–19. <https://doi.org/10.7202/700014ar>

Claude MASSON

FACTEURS DE DÉTERMINATION — I

LES IMPÉRATIFS ÉCONOMIQUES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

Au chapitre des impératifs économiques, un fait domine tous les autres : l'économie du Canada est fondamentalement ouverte sur le monde extérieur. Dans cette étude, nous allons chercher à comprendre les données objectives de cette situation, sans essayer de nous mettre à la place de l'homme politique qui, lui, doit évaluer les contraintes de divers ordres dont il a à tenir compte. Nous nous proposons donc d'aborder successivement les sujets suivants : notre commerce extérieur, les investissements étrangers chez nous, notre balance des paiements, et, enfin, notre état général de dépendance vis-à-vis des États-Unis du point de vue économique. Nous serons ainsi en mesure d'évaluer, au moins qualitativement, les conséquences d'éventuelles représailles sur notre économie.

I — Notre commerce extérieur

Situation d'ensemble

Le Canada est un pays dont la dépendance vis-à-vis du commerce extérieur est très forte. Environ 20% de notre produit national brut est destiné à l'étranger et nous importons à peu près le même pourcentage de notre dépense nationale brute. Qui plus est, ce commerce est dirigé majoritairement vers un seul pays, les États-Unis, et comprend des produits primaires, comme le fer, les métaux non-ferreux, le bois, la pulpe de bois, bien que, depuis quelques années, notre pays ait progressé de façon très nette du côté de ses exportations de produits manufacturés.

Claude MASSON est professeur au Département d'économique, à l'université Laval.

Nous aurons l'occasion de discuter certains aspects particuliers de notre commerce extérieur, mais nous voudrions d'abord préciser davantage la structure de ces échanges. Ainsi, du côté des exportations canadiennes, leur valeur s'est élevée en 1967, à \$11 milliards environ. De ces \$11 milliards, 7 allaient vers les États-Unis, 1 vers le Royaume-Uni et 3 vers les autres pays. En outre, 8 de ces \$11 milliards représentent des aliments, des matières brutes et des matières partiellement ouvrées non comestibles et 3 des produits finis.

Nos exportations vers les États-Unis, toujours en 1967, comprenaient \$2 milliards 500 millions de produits finis sur un total de \$7 milliards, soit environ 36%. Ce chiffre, il faut le souligner, accuse un net progrès par rapport à la situation du début des années 60. Il faut comprendre qu'est sous-jacente à l'importance de nos exportations vers les États-Unis de matières premières ou partiellement travaillées la présence d'investissements américains très substantiels dans l'industrie primaire canadienne. Nous y reviendrons.

Considérons nos importations. En 1967, elles s'élevaient à environ \$10 milliards 800 millions, dont \$8 milliards provenaient des États-Unis, soit un peu moins que 80%. La concentration est ici évidente. Quant à la nature des produits importés par le Canada, les matériaux industriels forment environ 23% du total, les biens d'équipement 24%, les automobiles et pièces détachées 21% et les autres biens de consommation 16% : ce sont les principales catégories¹.

Que signifient ces chiffres en regard de nos préoccupations présentes ? Le premier point à souligner est sans doute leur caractère de relativité. S'il est vrai que les pays étrangers achètent environ 20% de la production canadienne, ce qui est, en soi, considérable, il n'en demeure pas moins que d'autres pays nous dépassent de beaucoup dans ce domaine. Ainsi, la Hollande exporte quelque chose comme 50% de sa production, la Norvège 40%, la Belgique 36%, le Danemark 30% et ainsi de suite. Le Canada, cependant, se distingue d'au moins deux façons : en premier lieu, le degré de concentration de ses exportations et de ses importations sur les États-Unis est exceptionnel et, en second lieu, il est le seul pays développé adjacent aux États-Unis. Ces deux facteurs créent une situation de dépendance très forte quant au commerce extérieur. N'oublions pas, en outre, que nous n'avons pas tenu compte dans ce qui précède de nos échanges avec les Américains dans des secteurs autres que celui des marchandises. Or, on sait que, chez nous, les dépenses des touristes américains, pour ne citer que ce cas, représentent plusieurs centaines de millions de dollars par année.

Ententes particulières

Il nous semble, cependant, que ce n'est pas tellement au niveau de notre commerce global que des impératifs se dressent, même si ces échanges sont, au dire de certains, trop orientés vers les États-Unis. Les impératifs et, pour être précis, les dangers de représailles nous semblent plus importants au niveau des produits qui font l'objet d'ententes spéciales entre le Canada et les États-Unis.

¹ Voir : WILKINSON, B. W., *Canada's International Trade : An Analysis of Recent Trends and Patterns*, The Canadian Trade Committee, Private Planning Association of Canada, 1968.

Nous pensons surtout à l'industrie de l'automobile, au pétrole et à un certain nombre de métaux non-ferreux.

On s'expliquera sans doute facilement que nous insistions surtout sur nos échanges avec les États-Unis. Prenons l'industrie de l'automobile. Un des objectifs majeurs de la politique industrielle du gouvernement canadien depuis quelques années est la rationalisation de notre industrie manufacturière qui, la plupart du temps, est trop petite, opère à des coûts trop élevés et ne jouit pas d'un marché suffisamment grand. L'industrie de l'automobile a sans doute été la plus touchée par cette politique et, il y a quelques années, une entente à son sujet était conclue entre le Canada et les États-Unis. En vertu de cette entente, les producteurs d'automobiles et de pièces détachées peuvent, moyennant certaines conditions – qu'il serait trop long d'énumérer ici, – transporter librement et en franchise les véhicules neufs et les pièces détachées de part et d'autre de la frontière. Il en est résulté un très fort accroissement des exportations de ces produits du Canada vers les États-Unis. En fait, ces exportations ont grimpé de \$190 millions en 1964 à 3 milliards 265 millions en 1969. Les importations canadiennes des mêmes produits ont évidemment augmenté pendant la même période, soit de \$849 millions à \$3 milliards 298 millions.

Au total, l'entente est, nous le croyons, nettement avantageuse pour le Canada. Elle a rendu possible la spécialisation de notre industrie de l'automobile, de sorte qu'au lieu de produire des dizaines de modèles différents pour un marché restreint de 20 millions de personnes, nous fabriquons quelques modèles pour tout le marché nord-américain. Mais voilà : cette entente est sujette à des révisions périodiques au sein du Congrès américain et elle devient, par le fait même, un de ces impératifs majeurs dont nos gouvernants doivent tenir compte dans l'élaboration de leurs politiques et, par conséquent, de leur politique étrangère. Il y a là un moyen de pression indéniable entre les mains des Américains, mais il faut se garder d'en conclure que le Canada ne possède aucun atout dans son jeu.

Passons au pétrole. S'il est vrai que l'Est du Canada trouve plus économique d'importer le sien du Vénézuéla et du Moyen-Orient plutôt que de l'acheter en Alberta, il n'en demeure pas moins que l'Ouest de notre pays exporte du pétrole vers plusieurs États américains. Or ce commerce fait l'objet de négociations spéciales et ces dernières constituent évidemment un autre impératif dont doit tenir compte le gouvernement canadien dans l'élaboration de toutes ses politiques. Cette affirmation est d'autant plus exacte que l'on considère généralement de plus en plus le Midwest américain comme le plus important marché naturel pour le pétrole canadien.

Reste, enfin, le cas des métaux non-ferreux. Plusieurs de ces métaux, qui abondent au Canada comme on le sait, sont également produits aux États-Unis. Des intérêts puissants exercent des pressions constantes sur le gouvernement américain pour que ce dernier adopte une attitude plus dure vis-à-vis des importations du Canada. Encore ici, nous sommes en présence d'industries canadiennes dont dépend le bien-être de beaucoup de Canadiens, mais qui dépendent à leur tour, en partie du moins, de la politique commerciale des États-Unis. Voilà donc un autre impératif à ne pas sous-estimer.

Pour tout dire, c'est principalement au niveau des ententes négociées entre gouvernements et de la politique commerciale du gouvernement américain vis-à-vis d'un certain nombre de produits canadiens que nous semblent exister les dangers de représailles. Du moins, c'est à ce niveau qu'on les craint, de façon générale, au Canada.

II — Les investissements étrangers chez nous

On a rendu public au début de l'année 1968 le rapport Watkins sur les investissements étrangers au Canada². Ce document met surtout en évidence la perte d'autonomie interne que subit notre pays par suite de la présence massive des capitaux américains chez lui. En politique étrangère, le rapport se contente de souligner que certaines filiales canadiennes de compagnies américaines ne sont peut-être pas libres d'exporter comme elles le voudraient vers les pays communistes, parce que, le cas échéant, les maisons-mères situées aux États-Unis pourraient être poursuivies en vertu des lois américaines. De façon plus générale, l'étude souligne avec force que le principal coût de nature politique que créent pour le Canada les investissements étrangers est l'extra-territorialité, c'est-à-dire l'application à des entreprises canadiennes de lois et de règlements américains. Reste à voir dans quelle mesure tout cela constitue une contrainte pour les responsables de la politique étrangère du Canada. Avant d'aborder ce sujet, cependant, nous aimerions rappeler brièvement quelques faits en prenant soin de souligner que nous réservons pour une section ultérieure tout le problème des relations entre les investissements étrangers chez nous et l'état de la balance de nos paiements internationaux.

Les faits

En 1964, les actifs canadiens aux mains des étrangers s'élevaient à \$33 milliards alors que les Canadiens eux-mêmes détenaient \$13 milliards d'actifs à l'étranger. Les investissements directs sont passés de \$2.7 milliards en 1945 à \$15.9 milliards en 1964, dont \$12.9 milliards par les Américains. Un investissement direct, rappelons-le, implique une prise de contrôle de l'entreprise concernée par des intérêts étrangers.

Dans l'industrie manufacturière canadienne, la propriété étrangère s'est étendue de 38% en 1926 à 54% en 1963, et dans le secteur des mines et de l'affinage, durant la même période, de 37% à 62%. En 1963, le contrôle étranger atteignait 97% du capital de l'industrie de l'automobile, 97% également de la production du caoutchouc, 78% de celle des produits chimiques et 77% du secteur des appareils électriques³.

² Propriété étrangère et structure de l'industrie canadienne. Rapport du groupe d'études ad hoc sur la structure de l'industrie canadienne, Ottawa 1968.

³ Voir : BONIN, Bernard, *L'investissement étranger à long terme au Canada*, Presses des H. E. C. Montréal 1967, et SAFARIAN, A. E., *Foreign Ownership of Canadian Industry* McGraw-Hill, 1966.

Voilà des chiffres impressionnants. En eux-mêmes, ils ne sont pas nécessairement très éloquentes. Il suffit de regarder autour de soi pour constater à quel point le Canadien moyen a profité de cet apport massif de capital étranger. Il est indéniable que le niveau de vie au Canada doit beaucoup aux investissements étrangers. Certains avancent un pourcentage de 30 à 40%, mais, à notre point de vue, rien n'est définitif de ce côté. Ceci est attribuable non seulement aux difficultés d'évaluation mais encore aux avantages que le Canada retire de l'investissement étranger et qui ne se limitent pas au capital lui-même : ils découlent autant, sinon plus, de l'apport de technologie et de savoir-faire administratif ou autre qui accompagne le capital étranger et des marchés d'exportations ouverts pour le Canada grâce aux investissements des non-résidents, dans le secteur des ressources naturelles tout particulièrement.

Il ne fait donc aucun doute pour les auteurs du rapport Watkins que le Canada retire d'énormes bénéfices des capitaux étrangers et que le pays peut continuer de les recevoir. Mais précisément, devons-nous nous demander, le Canada a-t-il, dans ce processus, perdu son indépendance en matière de politique étrangère ?

Effets sur la politique extérieure du Canada

Il est difficile de répondre de façon catégorique à cette question. On peut émettre l'hypothèse que le Canada devrait sans doute chercher systématiquement à « provoquer » les Américains pour que ces derniers, indépendamment de tout problème de balance de paiements, prennent les dispositions dans le but de mettre fin ou même de diminuer sensiblement leurs investissements au Canada. Rappelons encore que le Canada possède, en cas de véritables affrontements, des atouts importants dans son jeu et que les filiales canadiennes d'entreprises américaines sont encore nos meilleurs défenseurs grâce aux pressions qu'elles peuvent exercer. Nous croyons plutôt que c'est au niveau des implications de la politique étrangère du Canada pour les filiales des compagnies étrangères que le problème se pose. On se souviendra sans doute d'une certaine vente de tracteurs canadiens à la Chine communiste qui ne put se réaliser. Par ailleurs, la potasse de la Saskatchewan a déjà donné naissance à des difficultés de même type.

Sur ce problème des investissements étrangers, nous dirons, en résumé, que, pour la politique étrangère du Canada, des impératifs en découlent. Mais nous ajouterons que ce n'est pas tellement au niveau de la définition même de cette politique qu'ils existent, mais plutôt à celui de son application et, en particulier, à celui de ses incidences sur le comportement des filiales canadiennes de sociétés étrangères. Quant à la définition même de notre politique étrangère, nous ne croyons pas que la présence massive de capitaux étrangers pèse beaucoup plus lourd dans la balance que, par exemple, la valeur et la nature de nos relations commerciales avec les États-Unis. Mais, c'est peut-être déjà trop lourd. La preuve reste à faire, malgré tout, que le gouvernement canadien ait refusé déjà de prendre une option importante en politique étrangère parce que les capitaux étrangers sont omniprésents chez nous.

III — Notre balance des paiements

Les capitaux étrangers sont nécessaires à la fois pour maintenir notre taux de croissance et pour équilibrer notre balance des paiements. Au fond, il s'agit de deux aspects d'un seul et même problème, mais qu'il faut distinguer. Nous traiterons de notre balance des paiements, puis des incidences des politiques américaines sur cette dernière.

Depuis déjà plusieurs années, le Canada emprunte des fonds à l'étranger. Cette épargne, que les non-résidents mettent à la disposition du Canada, s'ajoute à celle que les Canadiens font eux-mêmes pour financer leurs investissements et les déficits gouvernementaux. Elle entre au pays lorsque, par exemple, la ville de Montréal emprunte à New-York, ou l'Hydro-Québec en Allemagne. Dans un contexte de plein emploi au Canada, si cette épargne étrangère cessait d'être disponible, il faudrait ou réduire les investissements et les déficits gouvernementaux ou réduire notre consommation, en payant plus de taxes ou en épargnant davantage, par exemple. Ces prêts de non-résidents consentis aux gouvernements et aux entreprises du Canada comportent, cependant, un certain nombre d'inconvénients. En particulier, les investissements directs des étrangers au Canada créent parfois des inquiétudes, parce qu'ils impliquent la prise de contrôle d'industries canadiennes.

En 1966, les entrées nettes de capitaux au Canada se sont chiffrées à environ \$1 milliard. Cette somme, ajoutée à l'épargne des Canadiens eux-mêmes, environ \$11 milliards 800 millions, a permis de financer des investissements bruts d'environ \$12 milliards 800 millions au pays. Voilà pour l'aspect croissance.

L'aspect équilibre de la balance des paiements apparaît comme suit. En 1966, par exemple, la balance au compte courant du Canada comportait un déficit de \$983 millions. Nous rappelons que le compte courant contient toutes les transactions sur les biens et services entre le Canada et les autres pays. Ce déficit a été « financé » ainsi : les étrangers ont acheté des entreprises canadiennes ou placé des fonds dans leurs propres entreprises au Canada pour une somme de \$660 millions, sans compter les fonds qu'ils ont trouvés au Canada même. En outre, ils ont acheté des valeurs canadiennes (actions, obligations, etc.) pour une somme de \$722 millions. Cependant, les transactions sur les titres à court terme se sont soldées par un débit net de \$325 millions pour le Canada. Tout compte fait, pour finir de financer son déficit au compte courant, le Canada a donc perdu des réserves en or et en monnaies étrangères d'une valeur de \$359 millions ⁴.

C'est dire toute l'importance que revêtent les entrées de capitaux étrangers pour l'équilibre de la balance des paiements du Canada. Faute de cet influx monétaire, le Canada devrait réduire fortement son déficit au compte courant, sans quoi ses réserves en monnaies étrangères auraient vite fait de fondre complètement, précipitant ainsi une crise majeure. C'est ici qu'interviennent les politiques du gouvernement américain et leurs effets sur notre balance des paiements. Nous nous

⁴ Voir : *The Canadian Balance of International Payments*, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa (Publication annuelle).

attacherons d'abord au programme américain de rétablissement de l'équilibre dans la balance des paiements des États-Unis. Nous illustrerons nos propos par un rappel de la brève, mais dangereuse crise financière que le Canada a connue au début de 1968. Nous verrons, au total, que nous sommes ici en présence d'un impératif majeur dont le Canada doit tenir compte dans l'élaboration de sa politique étrangère.

La balance des paiements des États-Unis

Depuis la fin des années 50, les États-Unis éprouvent beaucoup de difficultés à maintenir l'équilibre de leur balance des paiements. Ceci est attribuable au fait que le très important surplus des Américains dans leurs transactions sur les biens et services avec l'étranger est plus que compensé par les sorties nettes de leurs capitaux et par l'aide économique et militaire que le pays accorde à un grand nombre d'États. Il en est résulté, du moins jusqu'à tout récemment, des difficultés pour le dollar américain sur le marché des changes ainsi que de sérieuses remises en question de l'efficacité du système monétaire international actuel, inquiétudes que la création récente des droits de tirage spéciaux par le Fonds monétaire international n'a pu encore entièrement dissiper.

Le problème de la balance des paiements des États-Unis a cependant conduit ce gouvernement à prendre une série de mesures pour enrayer la sortie de dollars⁵. De façon générale, on a tenté de freiner les sorties de capitaux. Au début, le programme était volontaire, car on exhortait les entreprises et les institutions financières américaines à limiter volontairement leurs placements à l'étranger. Plus tard – et ceci nous amène à la fin de 1967 et au début de 1968 – on établit un programme de contraintes : on réglementa les sorties de capitaux et, sur un autre plan, on essaya de restreindre les dépenses de tourisme des Américains en Europe.

Insistons sur deux aspects précis de ce programme : la taxe d'égalisation des taux d'intérêt et les contrôles sur les investissements directs. La taxe d'égalisation des taux d'intérêt rend moins attrayants les emprunts étrangers sur les marchés financiers américains. En effet, la raison principale de la popularité du marché de New York auprès des emprunteurs étrangers est qu'il est non seulement fort bien organisé, mais aussi qu'il permet d'emprunter à des taux d'intérêt inférieurs. La taxe d'égalisation des taux d'intérêt cherche à combler l'écart entre le taux d'intérêt sur ce marché et le taux d'intérêt à l'étranger. L'incitation à emprunter aux États-Unis devient dès lors moins forte pour les non-résidents.

Le Canada est l'un des seuls pays développés à être exempté de cette taxe. Ainsi les Américains reconnaissent les liens spéciaux qui les unissent au Canada. Mais cet accès libre au marché financier américain, le Canada le payait, jusqu'à l'an dernier, par un engagement de sa part de ne pas augmenter ses réserves de devises étrangères au-delà de \$2 milliards 600 millions approximativement. S'il

⁵ Voir notamment : « Revised Guidelines for Banks and Nonbank Financial Institutions », Federal Reserve Bulletin, January 1970, pp. 11-23 (Board of Governors, Federal Reserve System, Washington, D. C.).

fallait qu'un jour le gouvernement des États-Unis décide de mettre fin au privilège dont jouit le Canada, nos gouvernements et nos entreprises, publiques ou privées, tout en continuant de pouvoir emprunter aux États-Unis, verraient le coût de ces emprunts augmenter sensiblement. Nous voilà donc en présence d'un autre impératif dont doit tenir compte la politique étrangère du Canada, bien qu'il faille reconnaître que les taux d'intérêt aux États-Unis se sont beaucoup raffermis depuis qu'ont été mises en force les politiques de lutte contre l'inflation.

Les difficultés du dollar canadien au début de 1968

Passons maintenant au contrôle exercé par le gouvernement des États-Unis sur les investissements directs des entreprises américaines à l'étranger. Encore ici, le Canada jouit d'une situation privilégiée. Le gouvernement américain, en effet, a annoncé que les entreprises américaines établies au Canada doivent continuer de se comporter comme de « good Canadian corporate citizens ». Mais, pendant quelques semaines à la fin de 1967 et au début de 1968, une grande inquiétude s'emparait des marchés financiers, parce qu'on ne savait pas précisément si le Canada était exempté du programme américain visant à réduire les investissements directs à l'étranger.

Il vaut sans doute la peine de nous arrêter quelques instants sur cette mini-crise, ne serait-ce que pour montrer à quel point le gouvernement américain peut influencer par ses politiques l'économie canadienne. Vers la fin de 1967, on commence à enregistrer des pressions assez fortes contre le dollar canadien sur le marché des changes. On attribue ces pressions aux agissements des filiales canadiennes de sociétés américaines qui chercheraient à rapatrier aux États-Unis une partie de leurs profits supérieure à la normale. On voudrait ainsi se plier aux directives du gouvernement des États-Unis : en effet, le renvoi aux États-Unis d'une part très substantielle des profits réalisés par les filiales établies à l'étranger fait aussi partie du programme américain pour rétablir l'équilibre de la balance des paiements.

L'inquiétude ne fait que grandir pendant les premiers mois de 1968, lorsqu'on se met à imaginer que les entreprises américaines peuvent se voir forcées de réduire leurs investissements au Canada. On en vient à la conclusion que, le cas échéant, le prix du dollar canadien ne peut être maintenu à son niveau de \$0.92½ américains. Il s'ensuit des mouvements spéculatifs contre notre dollar et, en mars 1968, le gouvernement américain doit annoncer qu'à toutes fins pratiques le Canada n'est pas touché par les restrictions qu'il a annoncées. La crise se résorbe aussitôt et le dollar canadien reprend sa place de monnaie fondamentalement forte.

L'histoire de cette crise sérieuse, et heureusement très brève, souligne avec force l'état de dépendance de notre bien-être collectif au bon vouloir du gouvernement américain. Cependant, n'allons pas à l'extrême. N'oublions pas, comme nous le disions plus haut, que le Canada possède des atouts dans son jeu, et en particulier, les deux suivants : situation géographique au nord des États-Unis et richesse en ressources naturelles. Le premier impose le respect pour des raisons essentiellement stratégiques, le second, pour des raisons à la fois économiques et

stratégiques. Évoquons, par exemple, des sujets brûlants d'actualité comme le projet de construction d'un pipeline de l'Alaska vers les États-Unis via Edmonton et les voyages du *Manhattan*.

IV — Notre état général de dépendance vis-à-vis des États-Unis

Voilà donc où nous en sommes : un commerce extérieur très fortement orienté vers les États-Unis, du point de vue des importations comme des exportations, un niveau d'investissements et, par conséquent, un taux de croissance économique fortement influencés par nos voisins, des liens monétaires on ne peut plus étroits, le tout culminant dans une balance de paiements très sensible aux décisions du gouvernement américain et des entreprises ou institutions financières américaines. Sont sans doute absentes du tableau les relations économiques que le Canada entretient avec d'autres pays. En particulier, il faudrait bien parler du Commonwealth et des liens commerciaux particuliers qui unissent les pays qui en font partie. Nous avons cependant l'impression que les impératifs sont ici nettement moins nombreux et moins contraignants. Du moins, en entend-on peu parler. Voulant choisir le moindre de deux maux, le Canada agit de façon rationnelle en préférant tenir compte des impératifs majeurs que lui imposent ses relations avec les États-Unis avant de se plier aux contraintes d'importance sans doute moins grande de ses relations avec les autres pays.

Prenons garde, en effet, de croire que le Canada pourrait négliger les impératifs majeurs décrits précédemment, sans encourir de pertes substantielles. Avant d'aborder plus loin le problème des représailles et de leurs conséquences, nous voulons souligner pour le moment, que notre situation de dépendance vis-à-vis des États-Unis découle en partie de nos propres options politiques, et en particulier de celle de 1867.

Responsabilité du Canada

Lorsque le Canada est formé en 1867, on s'attaque immédiatement à la tâche de construire une économie « nationale », conçue comme une condition préalable au maintien de l'identité canadienne face au géant américain. En somme, il s'agit de détourner une partie des échanges nord-sud dans le sens est-ouest et de créer des liens entre des zones de peuplement très éloignées les unes des autres. Pour cela, on a recours à une politique de construction de chemins de fer. Pour permettre l'industrialisation du Canada, on élabore une politique tarifaire d'allure plutôt protectionniste⁶. Enfin, sachant que le Canada possède d'énormes ressources naturelles, on compte sur celles-ci pour obtenir de l'étranger les biens et services qu'on est incapable de produire ici. Tout cela se réalise grâce, en partie, au capital étranger, d'abord britannique puis américain.

De ce mode de développement s'élabore la structure actuelle de l'économie canadienne. Le capital américain est présent chez nous pour l'une ou l'autre de

⁶ Voir : DALES, J. H., *The Protective Tariff in Canada's Development*, University of Toronto Press, 1966.

deux raisons : exploitation des richesses naturelles du pays pour satisfaire principalement la demande américaine ou production de biens manufacturés pour une clientèle canadienne d'abord, pour celle du Commonwealth ensuite. Cette structure est à l'origine des relations économiques que nous entretenons avec les Américains.

Aurait-on pu faire autrement ?

Si le Canada s'était développé différemment, serait-il aujourd'hui tout aussi dépendant de son voisin ? Sa politique étrangère serait-elle plus libre ?

Il existait, selon nous, au moins deux autres possibilités. La première consistait à refuser l'identité canadienne et à devenir, par conséquent, une partie constituante de la nation américaine. Dans un tel contexte, le problème de l'indépendance de notre politique étrangère ne se poserait pas pour la bonne raison que l'État canadien n'existerait pas. Inutile, par conséquent, de s'y arrêter.

La seconde possibilité aurait consisté à mettre sur pied un marché commun ⁷. En principe, l'identité du Canada aurait été confirmée. Mais la nature de son développement économique aurait été différente. Notre territoire serait probablement habité par une population plus faible, encore plus spécialisée dans la production de matières premières ou semi-travaillées, mais le revenu par tête aurait peut-être crû plus rapidement. Si, comme le prétend l'économiste Harry Johnson, être indépendant, c'est être riche, alors le Canada aurait peut-être dû choisir cette dernière option. En outre, on peut au moins formuler l'hypothèse qu'au sein d'un marché commun le Canada serait davantage à l'abri des représailles d'ordre économique, les Américains se sentant trop profondément liés au fonctionnement de l'économie canadienne. Mais un grand nombre de nationalistes, du moins au Canada anglais, rejettent cette possibilité parce que, selon eux, l'indépendance politique ne découle que de l'indépendance économique, même si cette dernière est loin d'être entière. Dans les limites de ce raisonnement, on peut se demander si, en dépit d'un marché commun inexistant, l'indépendance économique au Canada est suffisante, compte tenu de son coût, pour permettre à nos gouvernants la mise en place de politiques intérieures ou extérieures sensiblement différentes de celles qui seraient possibles au sein d'un marché commun.

Nous n'avons pas l'intention, bien sûr, de répondre nous-même à cette question, parce que nous nous en sentons incapable. Mais nous doutons qu'on puisse y répondre sans chercher d'abord à évaluer la nature et les conséquences des représailles que les États-Unis peuvent, dans le contexte actuel, exercer à notre endroit si notre politique étrangère finit par déplaire un peu trop.

V — Nature et conséquences de représailles éventuelles

Nous avons indiqué plus haut que l'idée de représailles est indissociable de celle d'impératif. Nous essayerons, dans les quelques lignes qui suivent, de présenter notre conception d'ensemble du problème, puis de préciser les secteurs où le Canada semble le plus vulnérable.

⁷ Voir : *A Possible Plan for a Canada-U.S. Free Trade Area (A Staff Report)*, Canadian-American Committee, Private Planning Association of Canada, 1965.

Nous dirons en premier lieu que notre histoire trop récente offre très peu d'exemples de représailles directes contre nous, de la part des États-Unis ou d'un autre pays. De deux choses l'une : ou bien il faut attribuer ce fait à un concours de circonstances qui a presque toujours fait coïncider nos intérêts et nos politiques avec ceux de nos voisins, ou bien ces derniers se sont abstenus d'exercer des représailles au moment où ils auraient pu se croire justifiés d'en user. Les deux phénomènes, ont sans doute joué. D'une part, et en partie parce que les Américains se sont confortablement installés chez nous, il y a une grande similitude d'intérêts entre le Canada et les États-Unis. D'autre part, nous croyons peu « politique » que les Américains annoncent officiellement des représailles directes à l'endroit du Canada. Même envers des pays moins amis que le nôtre ou moins importants du point de vue stratégique, ils mettraient la pédale douce et auraient recours à un minimum de décorum.

Représailles directes

Ce problème des impératifs économiques de la politique étrangère du Canada serait-il donc un faux problème ? Nous ne le croyons pas. En effet, si des représailles directes sont peu probables, il n'en va pas de même pour ce que nous appellerions les représailles indirectes. Nous entendons par cette expression une situation où le gouvernement américain, dans l'élaboration de ses politiques et lors de sa participation à des négociations internationales, oublie totalement ou presque les intérêts du Canada. On ne peut alors parler de représailles directes, puisque le Canada n'est pas directement visé, mais on peut certes parler de représailles indirectes puisque notre pays voit ses intérêts menacés par suite d'une stratégie américaine.

Citons quelques exemples. Le gouvernement américain met sur pied un programme pour réduire le déficit de la balance des paiements des États-Unis et oublie les liens particuliers qui existent entre le Canada et les États-Unis. Il participe à des négociations à l'intérieur de l'entente internationale sur le blé et ignore que le Canada est aussi un gros producteur de blé. Il poursuit sa politique dans le cadre des réunions du GATT et ne tient pas compte du Canada. Et ainsi de suite. En d'autres termes, toute politique étrangère du Canada tant soit peu prise en compte par les États-Unis, invite ce pays à négliger les intérêts canadiens, dans la mesure en tout cas où les intérêts américains eux-mêmes ne sont pas directement impliqués.

Il y a plus : c'est-à-dire menace de représailles indirectes chaque fois que le Canada négocie avec les États-Unis sur un point quelconque. Nous avons évoqué plus haut l'entente canado-américaine sur les automobiles et pièces d'automobile et nos exportations de produits pétroliers et de métaux non-ferreux. Il faut ajouter à cette liste l'entente relative à la production d'équipement militaire, qui vaut au Canada plusieurs centaines de millions de dollars en contrats annuels, et d'autres ententes de moindre importance.

Autonomie de la politique intérieure

Des pressions s'exercent également à un autre niveau. Nous avons décrit précédemment le modèle du développement économique du Canada. La situation

est aujourd'hui la suivante : l'économie canadienne est relativement bien diversifiée, même si l'exploitation des ressources naturelles y occupe encore une place de premier plan. Cependant, notre industrie manufacturière n'est pas, dans son ensemble, très efficace. Bâtie dans le but de desservir le marché canadien en tout premier lieu et, accessoirement, les marchés du Commonwealth, construite à l'abri de la concurrence étrangère grâce à la politique tarifaire, obligée de fournir à la population canadienne à peu près les mêmes biens et services que ceux dont jouissent les Américains, l'industrie manufacturière canadienne doit, dorénavant, se spécialiser davantage et conquérir de nouveaux marchés. Les tendances du commerce international vont dans le sens d'une concurrence plus forte. En outre, les Canadiens aspirent à un niveau de bien-être de plus en plus élevé : seule une productivité accrue et donc une spécialisation plus poussée sont en mesure de le leur apporter.

Dans cette perspective, il devient évident que les gouvernements canadiens doivent posséder les pouvoirs nécessaires à l'élaboration d'une politique visant à changer l'orientation d'une partie au moins de l'industrie manufacturière canadienne. Cette politique peut signifier, dans certains cas, la fusion d'entreprises produisant à peu près les mêmes biens, dans le but de les rendre plus efficaces. Or, étant donné qu'un grand nombre d'entreprises canadiennes sont des filiales de compagnies américaines, il est important qu'on n'empêche pas ces fusions sous prétexte d'un risque de poursuite contre les compagnies-mères américaines, en vertu de la loi américaine contre les coalitions et les monopoles. D'où, par exemple, la place importante qu'occupe dans le rapport Watkins le problème de l'extra-territorialité.

Dans le même ordre d'idées, si certaines industries canadiennes doivent se spécialiser davantage, il leur faut trouver des marchés qui rendent cette opération rentable. Or, il arrive que certains de ces marchés, et parmi les plus importants et les plus susceptibles de se développer rapidement, sont situés dans les pays communistes. Il devient dès lors primordial que les filiales canadiennes de sociétés américaines puissent se lancer à la conquête de ces marchés malgré telle ou telle loi américaine qui interdit le commerce avec les pays de l'Est, sauf dans certains cas exceptionnels ⁸.

À défaut d'une législation canadienne qui contrôle l'application des lois américaines au Canada, la poursuite d'une telle politique industrielle par nos gouvernants appelle une certaine collaboration du gouvernement américain. En présence d'un accroc à une loi américaine commis par la filiale canadienne d'une société américaine, le gouvernement des États-Unis peut intervenir avec force, modérément ou pas du tout. Le Canada a évidemment tout intérêt à ce que le gouvernement américain oublie ce qui se passe ici. Mais est-ce toujours le cas ?

⁸ Depuis décembre 1969, le gouvernement américain permet aux filiales de compagnies américaines établies à l'étranger de transiger avec la Chine communiste, mais à certaines conditions. Il faut, notamment, que les produits soient non-stratégiques et qu'ils ne contiennent aucune pièce d'origine américaine.

Commerce extérieur

De façon beaucoup plus générale, et oubliant un instant nos relations économiques avec les États-Unis, nous pouvons affirmer que la nécessité de modifier profondément la structure de l'industrie manufacturière canadienne constitue en elle-même une contrainte majeure de la politique étrangère du Canada. Puisque de bonnes relations commerciales suivent ordinairement de bonnes relations politiques, le Canada doit favoriser le rapprochement entre l'Est et l'Ouest. Les impératifs économiques lui commandent de reconnaître au plus tôt la Chine, même s'il lui faut tenir compte des réactions toujours possibles du gouvernement américain. Le Canada tirerait grand profit d'un commerce international qui, au-delà des divergences politiques, toucherait plus de pays, et engloberait ceux de qui nous pouvons acheter pour diversifier géographiquement nos importations et à qui nous pouvons vendre pour agrandir nos marchés et améliorer notre productivité.

De ce point de vue, il nous semble que notre pays, s'il peut se montrer favorable à la formation de marchés communs ou de zones de libre-échange, doit voir à ce que ces institutions restent ouvertes sur l'extérieur, du point de vue commercial. Il serait tragique qu'un jour le Canada devienne, avec les États-Unis, l'un des seuls pays à ne pas participer à un marché commun ou à une zone de libre-échange et doive se joindre aux États-Unis dans une telle entreprise à cause des tendances autarciques de blocs déjà constitués. Non pas que ce serait nécessairement désavantageux pour nous, mais bien plutôt parce qu'à ce moment-là nous n'aurions plus le choix. Or être libre, en politique étrangère comme ailleurs, c'est être capable de faire des choix⁹.

Nous sommes très loin des représailles, pensera-t-on. Pas tellement. Lorsqu'on les évoque, on a toujours à l'esprit des politiques conscientes, décidées par des gouvernements étrangers et visant à « donner une leçon » aux Canadiens. Il faut élargir cette conception. Chaque fois que le Canada poursuit une politique étrangère allant à l'encontre d'impératifs du genre de ceux dont nous venons de parler, il s'attire des représailles, c'est-à-dire qu'il s'impose ou, en tout cas, risque de s'imposer à lui-même des coûts de nature économique fort onéreux à long terme. À ce moment-là, il n'a qu'à s'en prendre à lui-même.

Le problème central

Mais nous voici au cœur du problème. D'une part, le Canada n'a peut-être pas le loisir d'opter en faveur d'une politique étrangère de son choix parce qu'il doit tenir compte des impératifs économiques imposés par sa situation de dépendance vis-à-vis des États-Unis. D'autre part, s'il fait trop de concessions aux Américains à court terme, il risque de se nuire à lui-même en longue période. Plus concrètement, on peut se demander si, par exemple, le Canada n'aurait pas tout intérêt, compte tenu de ses possibilités de développement à long terme, à devenir plus neutre en matière de politique étrangère.

⁹ Voir : ENGLISH, H. F., *Transatlantic Economic Community : Canadian Perspectives*, University of Toronto.

C'est sans doute un des points que doit prendre en considération toute révision de notre politique étrangère. Une telle révision tient évidemment compte du coût de chacune des options possibles. Ainsi, si l'on en vient à la conclusion qu'il vaut mieux, en principe, s'opposer plus souvent et avec plus de force aux États-Unis dans un certain nombre de domaines, vis-à-vis des événements prévisibles en Amérique latine, par exemple, alors il faut évaluer ce que nous coûterait une telle politique. Nos réflexions précédentes ont mis en lumière certaines des répercussions économiques d'éventuelles représailles de la part des États-Unis. Que nous considérons le niveau d'emploi ou d'investissements, le taux de croissance ou la balance des paiements, force nous est de reconnaître que toute révision majeure de notre politique étrangère qui déplairait vraiment aux Américains risque d'être coûteuse, sauf si le Canada obtient plus d'atouts dans son jeu, ce qui demeure évidemment possible et même probable, s'il faut en croire des événements récents.

CONGRÈS DE RELATIONS INTERNATIONALES DE QUÉBEC

THÈME	L'AFRIQUE NOIRE : NOUVEAU PARTENAIRE INTERNATIONAL
LIEU	Manoir Saint-Castin, Lac Beauport
DATE	les 11, 12, 13 septembre 1970
INSCRIPTION	<i>Secrétariat général pour le Québec</i> <i>Institut canadien des affaires internationales</i> Université Laval, Québec 10
Téléphone : 656-2462 (indicatif régional 418)	

Le deuxième *Congrès de relations internationales de Québec* sera l'occasion de faire le point sur les rapports interétatiques africains, et d'une façon plus générale de situer la place sans cesse croissante qu'occupe l'Afrique noire sur la scène mondiale.